



农村土地承包经营权流转问题研究

——以肥城市为例

何传新¹, 林敬龙²

(1. 泰安市委党校, 山东 泰安 271000; 2. 山东省地矿工程勘察院, 山东 济南 250014)

摘要:家庭联产承包责任制实现了土地所有权和使用权的初步分离,使农民获得了相对独立的承包经营权,极大地调动了农民的生产积极性。然而,随着农村经济社会的发展,人地矛盾日益激化,土地的边际生产力已出现明显的递减趋势,土地小规模家庭经营,农业的比较利益大大下降;同时,农村的剩余劳动力涌向经济较发达的大中城市,城市化进程骤然加剧等,使得土地家庭承包经营这一土地制度逐渐显露出自身的缺陷。在稳定农村土地承包关系的前提下,促进农村土地流转,可以在一定程度上发挥土地的规模效益,促进农村经济社会的健康持续发展。

关键词:土地承包经营权;土地流转;问题研究;山东肥城

中图分类号: F301.2

文献标识码: C

土地是农村最基本的生产资料,也是农民的命根子。20世纪70年代末80年代初,广大农村实行了家庭联产承包责任制。这一制度实现了土地所有权和使用权的初步分离,使农民获得了相对独立的承包经营权,极大地调动了农民的生产积极性。然而,随着农村经济社会的发展,人地矛盾日益激化,土地的边际生产力已出现明显的递减趋势,土地小规模家庭经营,农业的比较利益大大下降;同时,农村的剩余劳动力涌向经济较发达的大中城市,城市化进程骤然加剧等,使得土地家庭承包经营这一土地制度逐渐显露出自身的缺陷。在稳定农村土地承包关系的前提下,促进农村土地流转,可以在一定程度上发挥土地的规模效益,促进农村经济社会的健康持续发展。

1 农村土地承包经营权流转的必要性

所谓农村土地承包经营权的流转,是在保持土地集体所有权属性和土地农业用途不变的前提下,拥有农地承包经营权的农户在承包期内,依法自愿将自己的土地承包经营权以转让、转包、出租、互换、入股、抵押或其他方式转移给他人的行为。

随着我国农村经济条件的变化,原有土地制度

自身的缺陷和不足日益凸显,土地规模经营的效益难以体现,严重妨碍着我国农业生产效率的进一步提高和现代农业的发展,影响了社会主义新农村建设进程。

(1)村土地经营整体效率低下。一家一户的小农经济对于农业新要素的有效需求相对不足。而且由于土地经营规模小,比较效益差,许多农户放弃经营农田外出打工或经商,导致土地荒芜,必须通过土地流转来提高土地的经营效率并促进农民增收。

(2)农村土地细碎现象日益突出。在农村土地承包过程中基本上实行“均田承包”,每家每户又根据各家需要,将承包土地作不同用途,种植各种作物。这加剧了土地经营规模的不合理,从而带来土地成本收益的不经济,影响到整体农业生产效率的提高^[1]。

表1 鲁江浙三地农户耕地零碎化程度

年代	耕地块数(块/户)				块均规模(hm ² /15)			
	山东	江苏	浙江	平均	山东	江苏	浙江	平均
1997	3.52	4.32	3.44	3.85	1.37	1.19	0.64	1.12
1998	4.00	4.11	3.33	3.88	1.30	1.19	0.63	1.10
1999	3.62	4.00	3.22	3.61	1.39	1.22	0.65	1.14
2010	3.48	3.74	2.90	3.45	1.42	1.14	0.65	1.12

由表1可知,平均每块土地的面积0.067 hm²

收稿日期:2013-01-14;修订日期:2013-11-05;编辑:王秀元

作者简介:何传新(1967—),男,山东东平人,副教授,主要从事农村经济和农业经营管理研究工作;E-mail: hhh670923@sina.com。

(1 亩)左右,不可能实现大规模的机器耕作,使农村土地公平有余而效率不足,严重制约了农业经营规模的扩大和生产效率的提高。

(3)农村土地流失现象存在。根据资料统计,我国现有耕地面积 51.12 万 km²,约占国土面积的 14.2%。在全部耕地面积中,水土流失面积约占 35%,沙漠化面积占 2%,盐碱化面积占 6%,并且,耕地面积以平均每年 2.876 万 hm² 的速度递减^[2],致使耕地的生产及其经济功能丧失,严重影响了农业和农村经济的发展。

2 肥城市农村土地承包经营权流转状况分析

肥城市总面积 1 277 km²,辖 13 个乡镇和 1 个街道办事处,607 个村,96.6 万人,农户 20.5 万户、农业人口 71.6 万人、农村劳动力 39.3 万人,耕地面积 6.2 万 hm²。截至 2008 年底,全市流转土地 7 185.33hm²,占耕地总面积的 11.6%,涉及农户 32 400 户,占承包土地农户的 16.3%。

2.1 发展阶段

总体来讲,肥城市的农村土地承包经营权流转可以划分为 3 个阶段:

第一阶段:农村土地承包经营权流转的孕育期(1984—1989 年)。1984 年开始,在一些地方开始出现了土地流转现象,主要是荒山、荒滩、荒沟、荒坡等四荒资源的流转。1989 年,仪阳、安站等山区乡镇,以多种形式承包的四荒总面积达到 1 万 hm²。这一阶段的土地流转主要集中在非耕地领域,还没有出现耕地的流转,因而属于孕育期。

第二阶段:农村土地承包经营权流转的起步期(1990—2005 年)。在这一阶段,安站、仪阳等山区乡镇土地流转主要内容是林地(山坡地),流转的形式主要是以租赁和转包为主,流转土地主要用于一些农业综合开发项目;王瓜店、石横等矿区乡镇,由于乡镇企业发展较快,农民劳动力转移到二、三产业较多,许多村庄都采取了无偿分配给农户耕种的方式,以避免耕地撂荒。到 2005 年,全市土地承包经营权流转面积达到 2 976 hm²,占耕地总面积的 48%。

第三阶段:农村土地承包经营权流转的扩张期(2006 年至今)。随着经济社会的不断发展,高产、优质、高效的现代化农业成为广大农村的发展目标。

在这期间,农村土地承包经营权的流转现象从自发到政府规范,流转的面积不断扩大,且流转的形式多种多样。特别是在桃园、王庄、孙伯、边院、汶阳等乡镇,以得天独厚的地理、水浇条件,在农业种植结构调整上迈出了较大的步子,着重发展了有机蔬菜及两菜一粮。2011 年全市流转土地面积 9 000 hm²,占农户承包土地总面积的 16.4%,比上年增加 2 446.67hm²,增加 37.3%;涉及农户 5.2 万户,占承包土地农户的 17.57%。

表 2 肥城农村土地承包经营权流转情况

年份	流转		耕地流转情况		非耕地流转情况	
	总面积 (万 hm ²)	面积 (万 hm ²)	占农户承包土地 总面积比%	面积 (万 hm ²)	占非耕地 地比%	
2005	1.4587	0.2976	2.4	1.1611	9.5	
2006	1.7294	0.4216	3.4	1.3078	10.6	
2007	2.0431	0.5952	4.8	1.4479	11.8	
2008	2.4232	0.7185	5.9	1.6614	13.5	
2011	2.6407	0.9000	16.4	1.7407	14.14	

2.2 主要流转形式

目前,肥城市农村土地承包经营权流转的具体形式有 5 种。

(1)转包:即农户经发包方同意,将自己承包期内的部分或全部土地以一定条件转包给第三者,承包方与发包方仍按原承包合同履行权利和义务关系。

(2)转让:即农户经发包方同意,把自己承包期内的土地全部转让给第三者,由第三者代替自己向发包方履行土地承包合同规定的义务。

(3)租赁:即按照农户自愿、有偿原则,由村集体经济组织将农民承包的土地“租”回来,再承包给个人或单位经营。这是由集体组织介入的流转,由于集体组织的介入,在流转规模和流转范围上比农户个人的流转都会有所突破。

(4)互换:即农户为了便于耕种管理或者发展高效农作物,经发包方同意,把承包土地部分或全部调剂使用。土地互换则有 3 种形式:一是由集体出面组织的互换,二是农户之间的互换。

(5)为土地股份合作:即以土地经营权证或承包人口为依据,将农户承包土地的经营权量化为股权,农民凭土地使用权入股,组建土地股份合作社,合作社对土地实行招标承包或对外租赁,农民按股分红。

2.3 肥城市农村土地承包经营权流转的基本特点

(1)土地流转规模扩大,速度加快。近年来,肥

城市委、市政府高度重视农村土地的流转问题,于2006年出台了《关于加快农村土地承包经营权流转的实施意见》,并专门设立了农村土地承包经营权流转办公室。在政府部门的大力倡导之下,土地流转的规模扩大,速度加快。

表3 肥城市2005—2011年土地流转情况

年份	流转土地农户 (户)	所占比例	流转土地 面积(hm ²)	所占比例
2005	20280	9.8%	2976	4.8%
2006	23400	11.4%	4216	6.8%
2007	28600	13.9%	5952	9.6%
2008	32400	16.8%	7185	11.6%
2011	52000	17.57%	9000	16.4%

(2)土地流转区域不断扩张。2005年以前,农村土地承包经营权流转主要发生在农村二、三产业比较发达,农民非农收入较高且稳定的矿区乡镇^[3]。但随着经济社会的发展和经济体制改革的深入,非农产业的发展和农村剩余劳动力的流动,土地流转已经在全市各乡镇普遍展开。

(3)土地流转形式多样化。目前,肥城市农村土地承包经营权流转有转包、转让、租赁、互换、入股等形式。对于上述方式,我国法律明确规定的有转让、转包、租赁和互换4种^[4],其他方式虽未被法律规定,但在肥城农村土地流转实践中客观存在。

(4)土地流转对象多元化。近年来,土地流转对象已从初始时的农户间的自发流转逐步扩大到农户与集体^[5]、农户与城镇业主之间、农户与企业之间、农户与专业大户之间的流转,流转的对象不仅有本地业主及企业,也有外来业主及企业。

表4 肥城市土地流转对象统计(hm²)

流转对象	农户	专业大户	城镇业主	企业	其他
流转面积	754.59	1997.52	1587.95	2126.82	725.71
所占比例	10.5%	27.8%	22.1%	29.6%	10.1%

2.4 绩效分析

农村土地流转,突破了传统农业的局限,利用市场机制优化农业资源配置,再次极大地释放出其创新能力,凸现了农村土地的商业运用与市场价值,全面推动了农村市场经济的发展。

(1)实现了土地资源的优化配置和合理利用。通过土地流转,促进了城乡之间的资金、技术、人才、设备等生产要素的合理流动和优化组合,形成了城

乡优势互补、协调发展的新格局。

(2)探索了农村经营机制改革的新途径。根据市场需求优化配置土地,生产优质、短缺、适销农产品,提高农产品商品率;按照价值规律合理开发利用土地,解决了有人无地种、有地无人种和农村劳动力缺乏的现实矛盾,实现了家庭承包责任制与社会化大生产之间的有效对接,创新了农村土地经营管理方式,促进了政府职能转变,推进了城乡一体化进程。

(3)有效增加了农业投入。农业龙头企业、农村种养大户、个体私营经济积极参与农业规模经营,促进了二、三产业向农业渗透,增加了农业投入。

(4)提高了农业的比较效益。由于农村土地承包经营权向农民专业合作社、农村种养大户集中,在边院、汶阳、安庄、王庄等乡镇形成了一大批具有一定规模的有机蔬菜生产基地,实现了土地规模化生产,提高了农业比较效益。经调查,全市规模经营土地亩产值是传统生产模式的3~5倍,其中有机蔬菜生产基地每亩收益一般都在3500~4500元左右。

(5)增强了农产品的市场竞争力。实行适度规模经营后,业主普遍采用先进生产技术,运用现代装备,推进企业化管理,培育产品品牌,增强了市场竞争力。目前,全市有机蔬菜面积达到1.1267万hm²,年产量51万t,总收入6亿多元;绿色及无公害瓜菜发展到1.7333万余公顷,成为全国有机蔬菜国际认证最早、编制规划最先、面积规模最大、加工出口最多的县份,并初步形成了有机菜、肥城桃、“两菜一粮”、干鲜果品、速生丰产林5个6666.67余公顷(10万亩)的特色种植格局。

(6)促进了农村富余劳动力转移。农户承包地流转给农村种养大户、农民专业合作社或农业龙头企业后,农户可以获得稳定的租金收入,避免了土地撂荒,解决了外出农户的后顾之忧,拉动了农村劳动力的转移。据统计,全市农村劳动力转移已达15.2万人,其中,市内转移4.3万人,市外转移10.9万人,年实现劳务收入达到20亿元。

2.5 流转对策

(1)解放思想、强化宣传,提高广大群众参与流转的自觉性。要搞好农村土地承包经营权的流转,首要的就是要强化宣传,让农民群众认识到农村土地承包经营权流转的好处。应该有针对性的宣传建立土地流转机制的重要性和必要性,增强农民群众

的发展意识,推进流转工作的顺利开展。要坚持用农民身边的典型去教育群众,引导群众,通过算账对比,特别是通过土地流转前后,群众收入的对比来提高广大群众参与农村土地承包经营权流转的自觉性和积极性。

(2)建立健全农村土地承包经营权的流转市场。要建立专门的土地流转交易场所,解决信息传递问题,以提高农村土地承包经营权流转机制的运作效果。要逐步建立土地经营公司、土地评估事务所、土地银行、土地保险公司、土地生产期货市场等来完善咨询、代理、仲裁、融资、保险、地价评估等中介服务^[6],以促进农村土地承包经营权流转高效、公开、公正地进行。要建立农村土地承包经营权流转的市场机制。农村土地承包经营权流转的市场机制应该包括供求机制、价格机制和宏观调控机制等多个方面,它们有机地融为一体,自发地、分散地和间接地调节农村土地承包经营权流转,发挥“看不见的手”的市场职能。

(3)规范农村土地承包经营权流转的程序和交易方式。要严格农村土地承包经营权流转操作程序,防止暗箱操作。采取转让方式流转的,应当经发包方同意;采取转包、出租、互换或者其他方式流转的,应当报发包方备案^[7]。同时,政府要进一步明确承包农户在土地流转中的主体地位,禁止乡、村两级组织代替农户或越过农户对外签订土地流转合同。要加强对农村土地承包经营权流转登记的管理,流转合同如不经过有关机构审查、鉴证和登记,则不具备法律效力。要加强对农村土地承包经营权流转合同的管理,提高合同的合法性、规范性、安全性和保密性。

(4)健全完善相关的政策法规,推动农村土地承包经营权的流转。要尽快出台财政扶持、信贷支持、税收扶持等搞好农村土地承包经营权流转的优惠政策^[8]。要实行城乡统一的户籍制度和就业制度,推动城乡之间、不同城镇、城市之间人员的合理流动、居住和就业,有利于农村劳动力向城市有序流动,进入平等、竞争、统一的劳动力市场。

(5)优化环境,保障农村土地承包经营权流转的健康运行。要转变农村教育方式,变农村人力资源为人力资本,促进农村产业结构的优化升级,促进农村剩余劳动力的转移,为加快土地流转创造条件。要优化农村产业结构,实行产业化经营,推动农业和农村经济发展,加快农村土地流转,增加农民收入、增强社会稳定、保证农村经济社会持续发展。要构建农民阶层的养老保险制度、医疗保险制度、最低生活保障制度等农民社会保障体系,以推动农村劳动力转移,加速农村土地承包经营权流转,促进农村土地适度规模经营。

3 结语

农村土地承包经营权流转能够最大程度地发挥土地的规模效益,促进农村经济社会的健康持续发展。肥城市积极探索实践,采用转包、转让、租赁、互换土地股份合作等形式进行土地流转,突破了传统农业的局限,提高了农村土地的商业运用和市场价格。在稳定农村土地承包关系的前提下,促进农村土地流转,值得各地借鉴。

参考文献:

- [1] 史清华,田传浩.农户家庭农地流转及形成根源——以东部沿海三省为例[J].农业经济导刊,2004,(11):38-39.
- [2] 王露,李艳.促进我国农村土地流转的对策建议[J].广东农业科学,2006,(12):109-110.
- [3] 姚洋.中国土地制度分析框架[J].中国社会科学,2002,(2):18-19.
- [4] 陈彦彦,李晓聪.农村土地流转中的问题及对策分析[J].黑龙江农业科学,2009,(9):142-144.
- [5] 宗学成,卞向阳.东明县华航农产品专业合作社推进土地流转探索[J].山东国土资源,2010,26(3):31-34.
- [6] 安海岗.关于我国农村土地流转问题的思考[J].资源与产业,2007,(1):47-49.
- [7] 赵迎红,侯新军.文登市宋村镇农村土地流转探索[J].山东国土资源,2010,26(12):36-38.
- [8] 赵美玲,王素斋.关于促进和规范天津农村土地承包经营权流转的研究[J].理论与现代化,2010,(4):32-34.

Study on Transformation of Rural Land Contracting Right

——Setting Feicheng City as an Example

HE Chuanxin¹, LIN Jinglong²

(1. Taian Municipal Party School, Shandong Taian 271000, China; 2. Shandong Geo-engineering Exploration Institute, Shandong Jinan 250014, China)

Abstract: Household contract responsibility system has realized initial separation of the ownership and use right, so that farmers get the right to operate relatively independent contractor, and greatly aroused the productive enthusiasm of farmers. However, accompanying with the development of rural economy and society, contradiction between land and people has been sharpened. The marginal productivity of the land has been obvious decreasing trend. Land is run in small family scale, and comparative advantages in agriculture have been declined significantly. Meanwhile, rural surplus labor has an pouring into economically developed cities and urbanization has suddenly been intensified, which revealed the shortcomings of household contract responsibility. Under the premise of stable rural land contract relations and promoting rural land, scale efficiency can play a role in promoting healthy and continuous development of rural economy and society.

Key words: Land contract and management rights; land transfer; questions research; Feicheng city in Shandong province